



10/5/22

TER ADVISERING

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie
Directie Elektriciteit

Auteur

Datum
11 mei 2022

Kenmerk
DGKE-E / 22204936

Bhm: 22205695

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Stand van zaken en planning Wet collectieve
warmtevoorziening

Parafenroute

DG K&E

Energiemarkt, MT-lid

WJZ, coördinerend jurist

BBR

Aanleiding

Op 30 maart jl. heeft u ervoor gekozen om in de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) te regelen dat warmte-infrastructuur verplicht in publieke handen komt, onder voorwaarde dat de daarvoor benodigde publieke realisatiekracht (uitvoeringscapaciteit en investeringskapitaal) tijdig en in voldoende mate beschikbaar is of kan komen teneinde de energietransitie niet te vertragen.

Met deze nota informeren wij u over de stand van zaken en de planning. Conclusie is dat aanbidding van het wetsvoorstel aan de Raad van State vóór het zomerreces in de praktijk onmogelijk is. In plaats daarvan is het onder voorwaarden mogelijk om de Wcw in oktober 2022 in de Ministerraad te agenderen, zodat het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State kan worden verzonden. Hiermee blijft de inwerkingtreding van de Wcw binnen deze kabinetsperiode mogelijk (1 juli 2024) en wijzigt de inwerkingtreding van de nieuwe tariefregulering niet (1 januari 2025).

In deze nota wordt tevens een aanvullende oplossing voorgesteld voor publiek eigendom bij warmte-infrastructuur, die mogelijk de besluitvorming zal bespoedigen en de steun voor het wetsvoorstel zal vergroten.

Advies

Wij adviseren u akkoord te gaan met:

1. de aangepaste planning en de Kamer daarover eind juni te informeren;
2. de hieronder beschreven extra optie (informeel) te laten sonderen bij de medeoverheden, zodat deze in de uitwerking kan worden benut.

Ontvangen BBR

Bespreking van dit advies staat geagendeerd voor de staf KE op do. 19 mei a.s.

Kernpunten

- U heeft uw principebesluit, dat de infrastructuur altijd in handen van een publieke partij moet komen te liggen, met de medeoverheden en met warmtebedrijven besproken. De DGKE heeft vervolgens op 19 april een bestuurlijk overleg met deze partijen gevoerd om de vervolgstappen nader toe te lichten: het in gang zetten van extern onderzoek naar de benodigde organisatie en publieke financiering en het organiseren van enkele 'botsproeven' om bestaande en in ontwikkeling zijnde private en publiek-private initiatieven te toetsen aan het voorgenomen besluit.
- De medeoverheden onderschrijven de ingeslagen route met verplicht publiek eigendom van de infrastructuur. Zij hebben evenwel nog geen definitief akkoord gegeven omdat zij de gevolgen van uw besluit zorgvuldig onderzocht willen hebben. Belangrijk daarbij is ook de uitwerking van het overgangsrecht voor bestaande situaties zoals dat wordt opgenomen in de Wcw.
- De warmtebedrijven ondersteunen de door u ingeslagen koers niet. Ze waarschuwen dat met deze keuze de vaart uit de transitie gaat omdat voorgenomen investeringsbeslissingen zullen worden uitgesteld.

na hun jarenlange pleidooi: ;)

Daar werd al ~~was~~ na 2013 oea over gezegd. Zien we dat terug bij die bespreking.

Planning wetstraject

- De resultaten van het externe onderzoek naar publieke realisatiekracht en de botsproeven zijn eind juni beschikbaar en moeten dan verwerkt worden in het wetsvoorstel en/of in flankerend beleid. Het is van belang om zowel deze resultaten en een daarop te baseren definitief akkoord van de medeoverheden beschikbaar te hebben alvorens het wetsvoorstel te kunnen uitwerken en via de MR aan de Raad van State aan te bieden.
- De daarvoor benodigde doorlooptijd betekent dat het in de praktijk niet mogelijk is om het wetsvoorstel voor het zomerreces aan te bieden aan de Raad van State. Onder voorwaarde dat op 1 juli 2022 duidelijk is of de benodigde publieke realisatiekracht tijdig en in voldoende mate beschikbaar is of kan komen en de medeoverheden definitief akkoord gaan met de ingeslagen route, achten wij het realistisch om het wetsvoorstel in oktober 2022 in de MR te agenderen. Het wetsvoorstel kan daarna voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd (zie bijgevoegde tabel met huidige en nieuwe planning).
- Gelet op het belang van een door de medeoverheden gedragen voorstel, achten wij het van belang nu meer tijd te nemen dan aanvankelijk gepland. Samengevat zijn de gevolgen van de bijgestelde planning als volgt:
 - Het wetsvoorstel wordt 5 maanden later aangeboden aan de Tweede Kamer;
 - De geplande inwerkingtreding van de wet zal een half jaar later zijn: 1 juli 2024 in plaats van 1 januari 2024;
 - De introductie van de nieuwe tariefregulering loop geen vertraging op: dit was en blijft 1 januari 2025.

Helpt extra (externe) capaciteit nog om ergeris wat tijd te winnen?

Kan in wetsvoorstel onderscheid worden gemaakt in de inwerkingtredingsdatum v/h stelsel met eigendom energie en de tariefregulering anderszins?
Maakt parlement klaar zijn in 2023?

- Om dit proces in goede banen te leiden, is intern gestuurd op versteviging van het projectmanagement en inhoudelijke strategische versterking. Ook wordt actief ingezet op stakeholdermanagement, het betrekken van de medeoverheden, netwerkbedrijven en warmtebedrijven. Voor de onderzoeken wordt bijvoorbeeld ook met enkele financiers gesproken.
- Wij stellen voor de Tweede Kamer eind juni te informeren over de uitkomsten van het overleg met alle betrokken partijen, de gevolgen voor de Wcw, het onderzoek naar de realisatiekracht en de aangepaste planning.

Extra optie publiek eigendom/publieke zeggenschap infrastructuur

- Vanuit de medeoverheden en de publieke netwerkbedrijven is aangegeven dat de gevolgen van uw besluit zorgvuldig onderzocht moeten worden. Een aantal (grote) gemeenten heeft bovendien zorgen geuit over mogelijke negatieve gevolgen voor collectieve warmte-initiatieven die nu in deze gemeenten ontwikkeld worden. Ambtelijk wordt vanuit de VNG en IPO gesteld dat de gevolgen van uw besluit (100% publieke infra) uitgelegd en inzichtelijk gemaakt moeten worden. O.a. gemeenten Amsterdam/Rotterdam/Den Haag lijken ook aandeelhouderschap in een warmtebedrijf voldoende te vinden om de publieke invloed te borgen.
- Nadere juridische analyse leert dat naast de variant waarbij de warmte-infrastructuur binnen een warmtebedrijf voor 100% in handen ligt van een publieke partij, het ook mogelijk is om een warmtebedrijf aan te wijzen waarin een publieke partij een meerderheidsaandeel heeft in het warmtebedrijf of in het warmtenetbedrijf van een warmte JV. Hiermee heeft de publieke partij zeggenschap over de infrastructuur, omdat met een meerderheidsaandeel een publieke partij de operationele gang van zaken van het warmtebedrijf of warmtenetbedrijf kan bepalen. Onder die voorwaarde is een dergelijke inperking van het vrij verkeer van kapitaal/vestiging Europeesrechtelijk te rechtvaardigen en in lijn met uw besluit.
- Concreet zou dit betekenen dat in de Wcw wordt bepaald dat de volgende warmtebedrijven door een gemeente aangewezen kunnen worden (opties b en d zijn nieuw):
 - a. een warmtebedrijf dat 100% in publieke handen is;
 - b. een warmtebedrijf dat minimaal 50% + 1 aandeel in publieke handen is;
 - c. een warmte joint venture (JV) bestaande uit een 100% publiek warmtenetbedrijf en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf;
 - d. een warmte JV bestaande uit een warmtenetbedrijf dat voor minimaal 50% +1 aandeel in handen is van een publieke partij en een publiek of privaat warmteleveringsbedrijf.
- In een warmte JV (opties c en d) moet sprake zijn van gelijke zeggenschap tussen het warmtenetbedrijf en warmteleveringsbedrijf, zodat het warmtenetbedrijf niet overruled kan worden.
- De varianten met een publiek meerderheidsaandeel geven zowel gemeenten als private warmtebedrijven meer mogelijkheden om publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan, met dien verstande dat publieke partijen altijd een meerderheidsaandeel zullen hebben in de infrastructuur. Een publiek minderheidsaandeel is Europeesrechtelijk niet te rechtvaardigen, omdat een publieke partij dan de gang van zaken in een warmtebedrijf niet kan bepalen en dus geen zeggenschap heeft over de infrastructuur.

Mooi

- Voor bestaande situaties die hier niet aan voldoen, zal overgangsrecht gelden waarbij o.a. de lopende concessieperiode wordt geëerbiedigd (met een maximum van 30 jaar).

Toelichting

Hieronder vergelijken wij de oorspronkelijke planning die uitging van het voor de zomer aanbieden van de Wcw aan de MR en de Raad van State met de nieuwe planning en schetsen daarna de belangrijkste gevolgen. Voorwaarde is dat uiterlijk 1 juli 2022 de medeoverheden definitief akkoord zijn. Daarna zal het wetsvoorstel definitief afgerond kunnen worden en zal de ACM de UHT-toets kunnen uitbrengen en kan ook de wetgevingstoets afgerond worden. Te zijner tijd zal geprobeerd worden met de TK en EK afspraken te maken over een meer voortvarendere behandeling dan nu ingepland.

Mijlpaal	Oorspronkelijke planning	Nieuwe planning	Toelichting
Wetsvoorstel afgerond	Begin juni	september	
Aanbieding aan MR via ACKE/MCKE	MR: juli	MR: eind okt	
Aanbieding aan Raad van State	Voor zomerreces	november	- gaat uit van definitief besluit op 1 juli, waarna exacte invulling van marktordenings- en overgangsbepalingen kan starten - Voor verwerking, voorleggen aan ACM (UHT) en J&V (wetgevingstoets) en doorlopen van de voorportalen van de MR gaan we uit van 4 maanden
Aanbieding aan Tweede Kamer	December 2022	Begin mei 2023	- doorlooptijd Raad van State: ruim 3 maanden (rekening houdend met kerstperiode) - verwerking advies en klaarmaken voor aanbidding aan Kamer: 2 maanden
Parlementaire behandeling	geheel 2023	begin mei 2023 - Q1 2024	

*Kan eventueel:
brief juli via
ACKE/MCKE en
dan met mandaat
het wetsvoorstel
meelezen naar MR?
Besproken: nee*

Publicatie in Staatsblad	December 2023	April 2024	<ul style="list-style-type: none">- doorlooptijd behandeling Tweede Kamer rekening houden met zomerreces: 7,5 maanden.- doorlooptijd Eerste Kamer rekening houdend met kerstreces: 4 maanden.- voorbereiding publicatie: 2 weken
Inwerkingtreding algemeen (m.u.v. tariefregulering)	1 januari 2024	1 juli 2024	<ul style="list-style-type: none">- Keuze voor 1 juli volgt uit de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving
Inwerkingtreding tariefregulering	1 januari 2025	1 januari 2025	<ul style="list-style-type: none">- Voor inwerkingtreding nieuwe tariefregulering heeft de bijgestelde planning geen gevolgen.- De benodigde voorbereidingstijd voor de ACM en het feit dat de tariefregulering per kalenderjaar plaats vindt en dus niet halverwege een jaar kan worden aangepast leidde ook in de oorspronkelijke planning tot inwerkingtreding op 1 januari 2025.- In de nieuwe planning blijft 1 januari 2025 nog steeds haalbaar en mogelijk.